



Bruxelles, 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nella trentottesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa con riguardo agli emendamenti degli allegati II e III

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nella trentottesima riunione annuale del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, che si terrà a Strasburgo (Francia) dal 27 al 30 novembre 2018, in riferimento alla prevista adozione, da parte del comitato permanente, di una decisione relativa a due emendamenti degli allegati della convenzione, nella fattispecie l'allegato II e l'allegato III.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica

La convenzione del 1979 relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "l'accordo") è finalizzata ad assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche europee e dei rispettivi habitat naturali, segnatamente laddove tale conservazione richieda la cooperazione di diversi Stati. È un trattato intergovernativo concluso sotto l'egida del Consiglio d'Europa. L'accordo è entrato in vigore il 1° giugno 1982. L'Unione europea è parte contraente dell'accordo dal 1° settembre 1982¹. Ad oggi si contano 51 parti contraenti dell'accordo, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2. Il comitato permanente

Il comitato permanente è l'organo decisionale della convenzione, competente nel valutare lo stato di conservazione delle specie e quindi anche l'inserimento delle specie stesse negli allegati della convenzione. Le sue funzioni sono elencate agli articoli 13-15 dell'accordo. Il comitato si riunisce almeno ogni due anni e ogniqualvolta la maggioranza delle parti contraenti lo richieda. È diventata consuetudine per il comitato permanente riunirsi una volta l'anno.

La posizione dell'Unione con riguardo agli emendamenti degli allegati è stabilita mediante decisione del Consiglio sulla base di una proposta della Commissione.

2.3. L'atto previsto del comitato permanente

Nella trentottesima riunione annuale del comitato permanente dell'accordo, che si terrà a Strasburgo (Francia) dal 27 al 30 novembre 2018, sarà adottata una decisione relativa a due emendamenti degli allegati dell'accordo, nella fattispecie l'allegato II e l'allegato III ("l'atto previsto").

A norma dell'articolo 17 dell'accordo gli emendamenti degli allegati sono adottati con la maggioranza dei due terzi delle parti contraenti. Entrano in vigore nei confronti di tutte le parti contraenti allo scadere di tre mesi dall'adozione da parte del comitato permanente, salvo che un terzo delle parti contraenti abbia notificato eventuali obiezioni. L'emendamento entra in vigore nei confronti delle parti contraenti che non hanno mosso obiezioni.

Scopo dell'atto previsto è modificare l'allegato II e l'allegato III dell'accordo in conformità con le disposizioni dell'articolo 17 dell'accordo stesso.

¹ Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1).

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

Sono stati proposti i due emendamenti seguenti degli allegati dell'accordo.

1) La Svizzera ha proposto di abbassare il livello di protezione del lupo (*Canis lupus*) spostandolo dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette; regolamentazione possibile).

La motivazione addotta dalla Svizzera a sostegno della proposta è che il numero di lupi in Europa è aumentato in modo significativo dall'entrata in vigore della convenzione e che pertanto non è più necessario un livello di protezione così rigoroso. L'emendamento consentirebbe la gestione e il controllo dei lupi (anche tramite la caccia) senza bisogno di deroghe a norma dell'articolo 9 della convenzione. Il livello di protezione verrebbe quindi abbassato per tutte le popolazioni di lupi sul territorio coperto dalle parti della convenzione, a prescindere dal loro stato di conservazione e dall'evoluzione demografica. La proposta svizzera ridurrebbe di fatto la conservazione delle popolazioni di lupi in tutta Europa a un minimo comune denominatore e non è in linea con la protezione giuridica di cui gode attualmente tale specie nel quadro della direttiva Habitat.

Secondo un recente studio², su nove popolazioni di lupi prevalentemente transfrontaliere nell'Unione europea e negli Stati limitrofi, solo tre sono classificate come "minor preoccupazione", mentre le altre sei sono "vulnerabili" o "quasi minacciate". La popolazione delle Alpi centro-occidentali presente in Svizzera risulta "vulnerabile" nella lista rossa dell'IUCN.

Pur riconoscendo le sfide poste dalla coesistenza tra umani e lupi, frutto dell'aumento del numero di questi ultimi e dell'espansione della loro area di distribuzione, l'attuale proposta della Svizzera di declassare il livello di protezione del lupo in tutta Europa non è giustificata da un punto di vista scientifico e di conservazione.

Qualsiasi proposta di modifica del livello di protezione giuridica del lupo in Europa dovrebbe basarsi su una valutazione globale delle implicazioni per lo stato di conservazione di tale specie in tutta Europa. Dalle informazioni disponibili emerge che nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, e in particolare in quelli dove è rigorosamente protetta, questa specie versa ancora in uno stato di conservazione insoddisfacente.

Nel 2019, inoltre, gli Stati membri dell'UE presenteranno relazioni aggiornate sullo stato di conservazione del lupo, come previsto dall'articolo 17 della direttiva Habitat. L'Unione dovrebbe pertanto attendere di disporre di tali informazioni prima di stabilire la propria posizione in relazione alla proposta di emendamento in parola.

2) La Norvegia ha presentato una proposta volta a spostare l'oca facciabianca (*Branta leucopsis*) dall'allegato II (specie di fauna rigorosamente protette) all'allegato III (specie di fauna protette; regolamentazione possibile). La motivazione a sostegno della proposta è che la popolazione totale dell'oca facciabianca è più che decuplicata tra il 1980 e il 2010 (passando da 110 000 a 1 319 000 esemplari), anche grazie all'intensificazione dell'agricoltura che ha reso disponibili grandi quantità di alimenti. Pertanto, la specie non necessita più di protezione rigorosa in tutta l'area di distribuzione.

Tale proposta non è in linea con la protezione giuridica di cui gode attualmente l'oca facciabianca nel quadro della direttiva Uccelli, in quanto questa specie non figura nell'allegato II (specie cacciabili), bensì nell'allegato I (specie per cui è necessaria la designazione di zone di protezione speciali).

² http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/152040/AGRI%20NEWS%20Issue10_2018_29%20August.pdf

Un progetto di piano di gestione monospecie per l'oca facciabianca è attualmente in fase di elaborazione sotto l'egida dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici, al fine di far fronte al rapido aumento della popolazione e, in particolare, ai conseguenti problemi causati dalla specie (danni agricoli e rischi per la sicurezza aerea). Il piano fornirebbe un quadro per facilitare il processo decisionale negli Stati dell'area di distribuzione per quanto concerne l'applicazione di deroghe, ivi compresa la valutazione regolare del loro impatto cumulativo, nonché l'osservazione dello stato della popolazione e dell'evoluzione dei danni agricoli o dei rischi per la sicurezza aerea. Agevolerebbe la condivisione di informazioni ed eventualmente il coordinamento delle misure di deroga tra gli Stati dell'area di distribuzione, aumentandone così l'efficacia ed evitando ripercussioni impreviste sulle rotte migratorie. L'adozione del piano è prevista in occasione della settima riunione delle parti dell'accordo, a dicembre 2018.

L'Unione dovrebbe sostenere la proposta norvegese di emendamento per far fronte al rapido aumento della popolazione di questa specie, e in particolare ai problemi da essa causati (danni agricoli e rischi per la sicurezza aerea), affinché i paesi terzi aderenti alla convenzione possano applicare misure di gestione della popolazione (inclusa, se del caso, la caccia). Tuttavia, dal momento che non è attualmente prevista una modifica degli allegati della direttiva Uccelli, né sarebbe possibile adottarla entro il termine previsto dalla convenzione (90 giorni), l'Unione dovrà indicare che applicherà nel frattempo misure di protezione più rigorose, in conformità con le disposizioni dell'articolo 12 della convenzione.

È pertanto necessario che il Consiglio prenda una decisione volta a stabilire le posizioni da adottare a nome dell'Unione nella trentottesima riunione del comitato permanente con riguardo alle proposte di emendamento di cui sopra.

L'oggetto della decisione prevista del comitato permanente riguarda un settore di competenza esterna esclusiva dell'UE in virtù dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, in quanto rientra in un settore già in gran parte disciplinato da norme comuni interne (ossia le direttive Habitat e Uccelli).

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale che disciplinano l'organo in questione. Vi rientrano anche gli strumenti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*³.

³ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato permanente è un organo istituito dall'accordo.

L'atto che il comitato permanente è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 6 dell'accordo. L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto del comitato permanente apporterà modifiche agli allegati II e III dell'accordo e deve pertanto essere pubblicato, dopo l'adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nella trentottesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa con riguardo agli emendamenti degli allegati II e III

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna, di seguito "l'accordo") è stata conclusa dall'Unione con decisione 82/72/CEE del Consiglio⁴ ed è entrata in vigore il 1° settembre 1982.
- (2) A norma dell'articolo 17 dell'accordo, il comitato permanente può adottare una decisione per emendare gli allegati dell'accordo.
- (3) Nella trentottesima riunione, che si terrà dal 27 al 30 novembre 2018, il comitato permanente è chiamato ad adottare una decisione relativa all'emendamento dell'allegato II e dell'allegato III dell'accordo.
- (4) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato permanente, poiché la decisione vincolerà l'Unione.
- (5) La Norvegia ha presentato una proposta volta a spostare l'oca facciabianca (*Branta leucopsis*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette.
- (6) Come si evince dalle più recenti informazioni scientifiche disponibili sulla dimensione delle popolazioni di oca facciabianca, sulla loro distribuzione e sulle minacce cui esse devono far fronte, la popolazione totale è più che decuplicata dagli anni '80 al 2010 e gode ora di uno stato di conservazione sicuro.
- (7) L'Unione dovrebbe sostenere la proposta in parola al fine di far fronte al rapido aumento della popolazione di tale specie in tutta l'area di distribuzione. Tuttavia, la proposta non è in linea con l'attuale stato di protezione dell'oca facciabianca nel quadro della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Poiché non è attualmente prevista una modifica degli allegati di tale direttiva, né sarebbe possibile adottarla entro il termine previsto dalla convenzione (90 giorni), l'Unione applicherà

⁴ GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1.

nel frattempo misure di protezione più rigorose, in conformità con le disposizioni dell'articolo 12 dell'accordo.

- (8) La Svizzera ha presentato una proposta volta a spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette.
- (9) La riduzione dello stato di protezione delle popolazioni di lupo al minimo comune denominatore non è giustificata da un punto di vista scientifico e di conservazione. Come si evince dalle più recenti informazioni scientifiche disponibili sulla dimensione delle popolazioni di lupo europee, sulla loro distribuzione e sulle minacce cui esse devono far fronte, su nove popolazioni di lupo prevalentemente transfrontaliere nell'Unione e negli Stati limitrofi, solo tre sono classificate come "minor preoccupazione", mentre le altre sei sono "vulnerabili" o "quasi minacciate". La popolazione delle Alpi centro-occidentali presente in Svizzera risulta "vulnerabile" nella lista rossa dell'IUCN.
- (10) Informazioni aggiornate sullo stato di conservazione del lupo nell'Unione saranno disponibili nel 2019 grazie alle relazioni elaborate a norma dell'articolo 17 della direttiva Habitat. L'Unione dovrebbe pertanto cercare di rinviare il voto del comitato permanente in merito alla proposta svizzera in attesa di tali informazioni,

(11)

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nella trentottesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa è la seguente:

- sostenere la proposta volta a spostare l'oca facciabianca (*Branta leucopsis*) dall'allegato II dell'accordo, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III dello stesso, che elenca le specie di fauna protette. L'Unione applicherà nel frattempo misure di protezione più rigorose nei confronti di tale specie, in conformità con le disposizioni dell'articolo 12 dell'accordo;
- cercare il sostegno delle altre parti contraenti della convenzione al fine di rinviare la votazione sulla proposta di spostare il lupo (*Canis lupus*) dall'allegato II, che elenca le specie di fauna rigorosamente protette, all'allegato III, che elenca le specie di fauna protette, fino a che non saranno disponibili informazioni aggiornate sullo stato di conservazione del lupo nell'Unione.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*